



การจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย*

ประยูร กาญจนดุล

ราชบัณฑิต สำนักวรรณศาสตร์และการเมือง

ราชบัณฑิตยสถาน

หลักทั่วไปในการจัดระเบียบราชการบริหารมีอยู่ ๓ หลัก คือ

- (๑) หลักการรวมอำนาจปกครอง
- (๒) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง
- (๓) หลักการกระจายอำนาจปกครอง

การจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดระเบียบตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง.

ประเทศไทยได้เริ่มนำหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นมาใช้เป็นครั้งแรกในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในรูปแบบสุขาภิบาล. ภายหลังจากปฏิวัติระบอบการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ จึงได้เริ่มนำระบบเทศบาลมาใช้ หลังจากนั้นได้มีการนำรูปแบบอื่น ๆ มาใช้หลายรูปแบบ. ในปัจจุบันมีองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอยู่ ๕ แบบ คือ (๑) เทศบาล, (๒) องค์การบริหารส่วนจังหวัด, (๓) องค์การบริหารส่วนตำบล, (๔) การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร และ (๕) การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเมืองพัทยา.

จำนวนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีเกือบ ๘ พันหน่วย ซึ่งมากเกินไปและทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการบริหารองค์การเป็นอันมาก จนเกินจำนวนเงินรายได้ขององค์การส่วนท้องถิ่น.

ดังนั้น จึงถึงเวลาอันสมควรที่จะปฏิรูปโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยใช้ระบบเดียวคือ ระบบเทศบาล ที่ต้องมีการปรับปรุงใหม่ในบางประการ ทั้งนี้ เพราะระบบเทศบาลเป็นระบบการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับประเทศไทยยิ่งกว่าระบบอื่น ๆ.

คำสำคัญ : การปกครองส่วนท้องถิ่น

ก่อนที่จะกล่าวถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการจัดระเบียบราชการบริหารตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง จะขอกล่าวถึงศัพท์ “ระเบียบราชการบริหาร” และศัพท์ “ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” เพื่อให้มีความเข้าใจที่ถูกต้องเสียก่อน.

การเปลี่ยนชื่อพระราชบัญญัติที่เป็นแม่บทในการจัดระเบียบราชการบริหารโดยเปลี่ยนคำว่า “ระเบียบราชการบริหาร” เป็น “ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” เป็นผลทำให้ “การจัดระเบียบราชการบริหาร” ผิดเพี้ยนไปเป็น “ระเบียบบริหารราชการ” ที่มีความหมายแตกต่างกับ “การจัดระเบียบราชการบริหาร” เป็นอันมาก.

คำว่า “ราชการบริหาร” ได้เริ่มใช้มาตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๖ โดยมีการจัดระเบียบราชการบริหารเป็น ๓ ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่ง

* แสดงปรากฏา เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ณ โรงแรมรัตนโกสินทร์ กรุงเทพมหานคร



สอดคล้องกับชื่อพระราชบัญญัติสาเหตุที่ทำให้ชื่อพระราชบัญญัติเปลี่ยนไปจากชื่อ “พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๖” เนื่องมาจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติใหม่เพื่อใช้แทนพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยามฯ ต่อคณะรัฐมนตรีโดยกระทรวงมหาดไทย. กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าชื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๖ นั้นยาวเกินไป ควรจะใช้ชื่อให้กะทัดรัดจึงได้ร่างพระราชบัญญัติโดยใช้ชื่อใหม่อย่างสั้นๆ ว่า “พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแผ่นดิน” ในการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้นเห็นว่าชื่อของพระราชบัญญัติที่กระทรวงมหาดไทยเสนอนั้นไม่สละสลวย เพราะมีคำว่า “แผ่นดิน” ห้อยท้ายคำว่า “ระเบียบราชการบริหาร” อย่างห้วนๆ ควรแก้เป็น “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” จะสละสลวยและคล้องจองดีกว่า. คณะรัฐมนตรีก็เห็นชอบด้วย และได้แก้คำว่า “ระเบียบราชการบริหาร” ในพระราชบัญญัตินั้นเป็น “ระเบียบบริหารราชการ” ทุกแห่ง เช่น ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นก็แก้เป็น ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คำว่า “ราชการบริหาร” เลย

กลายเป็นคำว่า “บริหารราชการ” ซึ่งทำให้ความหมายผิดเพี้ยนไปอย่างสิ้นเชิง เพราะคำว่า “ระเบียบราชการบริหาร” หมายความว่า การจัดระเบียบหรือการจัดองค์การ แต่คำว่า “ระเบียบบริหารราชการ” มิได้หมายความว่า การจัดระเบียบ แต่หมายความว่า ตัวระเบียบข้อบังคับมากกว่า เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกกำหนด ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังและวิธีการงบประมาณของเทศบาล ฉะนั้น เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ บัญญัติให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็น ๓ ส่วนคือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จึงเท่ากับแบ่ง “ระเบียบบริหารราชการ” ออกเป็น ๓ ระเบียบ ไม่ใช่เป็นการ “แบ่งระเบียบราชการบริหาร” ออกเป็น ๓ ส่วน ซึ่งเป็นที่น่าเสียดายอย่างยิ่งที่เกิดข้อผิดพลาดขึ้นเช่นนี้ ยิ่งไปกว่านั้นยังได้มีการนำข้อความที่ผิดเพี้ยนนี้ไปใช้เป็นชื่อ พระราชบัญญัติอื่นๆ อีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และแม้แต่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ อันเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดระเบียบราชการบริหารที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานี้ ก็ยังนำข้อความ

นี้มาใช้เป็นชื่อของพระราชบัญญัติ และยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ ว่า “ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังนี้

(๑) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง

(๒) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

(๓) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ผู้ที่ข้องใจและไม่อยากใช้คำนี้จึงได้ใช้คำว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น โดยตัดคำว่า “ระเบียบบริหาร” ที่นำหน้าออกเสีย แต่การตัดคำออกเช่นนี้ก็ทำให้คำว่า “บริหาร” ที่ต่อท้ายคำว่า “ราชการ” หายไปโดยเรียกว่าราชการเฉยๆ ไม่ใช่ “ราชการบริหาร” อันเป็นคำที่แสดงให้เห็นชัดว่าเป็นราชการของฝ่ายบริหาร ไม่ใช่ราชการของฝ่ายอื่น เช่น ราชการฝ่ายตุลาการ ดังนั้น จึงเห็นสมควรแก้ไขกฎหมายจัดระเบียบราชการบริหารใหม่ โดยนำคำว่า “ราชการบริหาร” กลับมาใช้ให้ถูกต้องตามเดิม และเรียกชื่อกฎหมายนั้นว่า “พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการบริหาร” แทนที่จะเรียกว่า “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน”.

การจัดระเบียบราชการบริหารของประเทศไทยในปัจจุบันนั้นแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน คือ

๑. ราชการบริหารส่วนกลาง อันเป็นการจัดระเบียบทั่วไปเป็นส่วนรวม



ทั้งประเทศซึ่งเรียกว่า “ราชการบริหารส่วนกลาง” โดยรวมศูนย์ในการอำนวยความสะดวกทั่วทั้งประเทศไว้ที่ส่วนกลาง นอกจากนี้ ยังมีการจัดระเบียบตามส่วนต่างๆ ของประเทศที่เรียกว่า “ราชการบริหารส่วนภูมิภาค” อันเป็นสาขาของราชการบริหารส่วนกลาง และมีการจัดระเบียบเฉพาะท้องถิ่นซึ่งเรียกว่า “ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น” อันเป็นการจัดระเบียบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระไม่ขึ้นอยู่ใต้การบังคับบัญชาหรือในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลาง โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น.

ราชการบริหารส่วนกลางมีองค์กรซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และทบวงการเมืองต่างๆ ในส่วนกลาง

๒. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค แบ่งเป็นจังหวัด จังหวัดแบ่งออกเป็นอำเภอ อำเภออาจแบ่งออกเป็นกิ่งอำเภอ ถ้ามีความจำเป็นในทางปกครอง แต่โดยปกติแบ่งออกเป็นตำบลเลยก็ได้ ตำบลแบ่งออกเป็นหมู่บ้านอันเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่เล็กที่สุด ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นสาขาของราชการบริหารส่วนกลางซึ่งส่งเจ้าหน้าที่ออกไปประจำอยู่ตามท้องที่ต่างๆ ทั่วราชอาณาจักร เพื่อบริหารราชการส่วนกลางตามที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบหมาย โดยแบ่งอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนราชการบริหารส่วนกลางในท้องที่ส่วนภูมิภาค

๓. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ประกอบด้วยองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งแยกออกเป็นนิติบุคคลที่ไม่สังกัดราชการบริหารส่วนกลางเพื่อบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลเท่านั้น มิได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งงานโดยตรง เหมือนกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค และไม่เป็นสาขาของราชการบริหารส่วนกลางเหมือนกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งนิยมเรียกกันในช่วงการกระทรวงมหาดไทยว่า “การปกครองท้องถิ่น” แต่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนิยมเรียกว่า “การปกครองท้องถิ่น” ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในเวลานี้ ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา.

หน่วยงานฝ่ายปกครองต่างๆ นับตั้งแต่กระทรวง ทบวง กรม อันเป็นหน่วยงานใหญ่ของราชการบริหารส่วนกลาง ตลอดจนมาจนกระทั่งถึงหน่วยงานของราชการบริหารส่วนภูมิภาค คือ จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และหน่วยงานของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ย่อมมีส่วนเกี่ยวพันกันในการดำเนินกิจการทางปกครองตามอำนาจหน้าที่ แต่หน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ถ้ามิใช่หน่วยงานที่อยู่ในระดับเดียวกันย่อมไม่มีอำนาจเท่าเทียมกัน ลักษณะความเกี่ยวพันระหว่างหน่วยงานปกครองต่างระดับ

จึงเป็นความเกี่ยวพันที่ฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่ง หน่วยงานฝ่ายปกครองชั้นล่างต้องอยู่ใต้การบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของหน่วยงานฝ่ายปกครองชั้นสูงขึ้นไป เช่น กระทรวงมีอำนาจเหนือกรมในสังกัด กรมมีอำนาจเหนือจังหวัด จังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลเทศบาล การที่กฎหมายต้องวางหลักความเกี่ยวพันระหว่างหน่วยงานฝ่ายปกครองเหล่านี้ ก็เพื่อให้การดำเนินกิจการของแต่ละหน่วยงานประสานกันทุกระดับและไม่ขัดแย้งต่อกัน.

หลักทั่วไปในการจัดระเบียบราชการบริหาร

หลักทั่วไปของกฎหมายปกครองในการจัดระเบียบราชการบริหารมีอยู่ ๓ หลัก คือ

๑. หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization)
๒. หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration)
๓. หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

๑. หลักการรวมอำนาจปกครอง

หลักการรวมอำนาจปกครองเป็นหลักที่วางระเบียบราชการบริหารโดยมอบอำนาจในการปกครองให้แก่ราชการบริหารส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครอง ตลอด



ทั้งอาณาเขตของประเทศ กล่าวโดยย่อก็คือมีการรวมอำนาจปกครองทั้งหมดไว้ในส่วนกลาง และการใช้อำนาจปกครองกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น.

หลักการรวมอำนาจปกครองประกอบด้วยลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) มีการรวมกำลังในการบังคับต่าง ๆ คือกำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง รวมทั้งกำลังตำรวจกำลังทหารให้ขึ้นต่อส่วนกลางทั้งสิ้น

ประเทศที่จัดระเบียบราชการบริหารโดยถือหลักการรวมอำนาจปกครองย่อมไม่ปล่อยให้กำลังทหารส่วนหนึ่งส่วนใดเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อราชการบริหารส่วนกลาง แม้แต่กำลังตำรวจซึ่งเป็นกำลังฝ่ายพลเรือนก็ขึ้นอยู่ในอำนาจของราชการบริหารส่วนกลางเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อจะใช้กำลังเหล่านั้นบังคับได้อย่างเด็ดขาดและทันทั่วทั้ง ในกรณีที่จำเป็นต้องใช้กำลังบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ.

(๒) มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง

ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครองก็คือการมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการชั้นที่สุดให้แก่ราชการบริหารส่วนกลาง กล่าวคือ ให้องค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มีอำนาจสั่งการได้ทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ อำนาจวินิจฉัยสั่งการนี้ย่อมมีอยู่ทั้งในส่วนกลางและใน

ส่วนภูมิภาค เจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทั้งที่ประจำอยู่ในส่วนกลางและที่ส่งไปประจำในส่วนภูมิภาคต้องปฏิบัติตามคำสั่งของราชการบริหารส่วนกลาง.

(๓) มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ (Hierarchy)

ลักษณะสำคัญอีกอย่างหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง ก็คือการติดต่อสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองต่าง ๆ ตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา.

ลำดับชั้นการบังคับบัญชาหมายความว่า ชิดชั้นแห่งอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับ กล่าวคือเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูงมีอำนาจบังคับบัญชาสั่งการเจ้าหน้าที่ซึ่งมีตำแหน่งต่ำกว่าในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชา และต้องรับผิดชอบในกิจการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติไปในหน้าที่หรือตามคำสั่งของตน ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา โดยมีวินัยเป็นเครื่องบังคับให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชานั้นต้องอยู่ใต้อำนาจของผู้บังคับบัญชานั้นอย่างเต็มที่.

ลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ที่มีความสำคัญมากในการรวมอำนาจปกครองเอาไว้ในส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับเจ้าหน้าที่ซึ่งส่งไปประจำปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค และทำให้เกิดผลสำคัญหลายประการคือ

๑. การแต่งตั้งและการถอดถอน

เจ้าหน้าที่เป็นอำนาจของราชการบริหารส่วนกลาง.

๒. เจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ได้รับความแต่งตั้งจากราชการบริหารส่วนกลาง มิได้เป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎร.

๓. การใช้อำนาจบังคับบัญชานั้นอาจใช้เพื่อสั่งการ อนุมัติ สั่งระงับเพิกถอนหรือแก้ไขการกระทำต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ได้ และการใช้อำนาจบังคับบัญชานี้มิใช่จะใช้ได้แต่เฉพาะกรณีที่มีการกระทำของเจ้าหน้าที่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนเท่านั้น แต่ยังสามารถใช้ได้แม้ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ดีพอไม่เหมาะสมหรือไม่ตรงต่อนโยบายของรัฐบาลอีกด้วย.

๔. อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ มีส่วนลดหลั่นกันตามชิดชั้นแห่งความรับผิดชอบ จึงทำให้การสั่งการมีผู้รับช่วงไปปฏิบัติเป็นทอด ๆ ไป ทำให้เกิดผลทั่วทั้งประเทศ และยังมีวินัยบังคับมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทำการข้ามลำดับชั้นการบังคับบัญชา.

ข้อดีและข้อเสียของหลักการรวมอำนาจปกครอง

ก. ข้อดี

หลักการรวมอำนาจปกครองมีข้อดีอยู่หลายประการ คือ

(๑) ทำให้อำนาจของรัฐบาลมั่นคงและแผ่ขยายไปทั่วทั้งอาณาเขตประเทศ เพราะได้มีการรวมกำลังและรวมอำนาจบังคับบัญชาไว้ในส่วนกลางทั้งหมด จึงอาจบันดาลให้คำสั่งเกิดผลได้โดยง่าย เนื่องจากมีผู้รับช่วง



ปฏิบัติตามคำสั่งตามลำดับชั้น และมีทางที่จะใช้กำลังบังคับได้เมื่อมีการฝ่าฝืนโดยผิดกฎหมาย.

(๒) การรวมอำนาจปกครองเป็นวิธีการปกครองที่อำนาจประโยชน์ให้แก่ราษฎรผู้อยู่ใต้การปกครองอย่างเสมอภาคกันทั่วทั้งประเทศ เป็นหลักการปกครองที่ไม่มีข้อคิด เพราะราชการบริหารส่วนกลางย่อมมุ่งที่จะทำประโยชน์ให้แก่ประเทศเป็นส่วนรวม มิได้มุ่งจะทำประโยชน์ให้แก่เฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเท่านั้น และไม่มีข้อขัดแย้งกันทางการเมืองในการปกครองท้องถิ่นต่างๆ.

(๓) หลักการรวมอำนาจปกครองเป็นหลักการปกครองที่ประหยัดกว่าหลักการกระจายอำนาจปกครอง เพราะมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ที่มีประสิทธิภาพเป็นของส่วนกลางสำหรับใช้ในการดำเนินงานใหญ่ๆ ได้ทั่วประเทศ จึงอาจโยกย้ายหมุนเวียนไปใช้ในท้องที่ต่างๆ ได้ โดยไม่จำเป็นต้องสร้างเครื่องมือเครื่องใช้เป็นส่วนย่อยๆ แยกกันเป็นส่วนๆ เหมือนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้ประหยัดค่าใช้จ่ายได้มาก และได้ผลงานที่เหนือกว่างานที่แยกทำเป็นรายท้องถิ่น เช่น การสร้างทาง ถ้ามีหน่วยงานและมีเครื่องมือขนาดใหญ่รวมเป็นหน่วยเดียวกันย่อมจะทำงานได้ดีและประหยัดกว่าหน่วยงานและเครื่องมือย่อยๆ แยกเป็นส่วนเล็กๆ เช่น อย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

(๔) หลักการรวมอำนาจปกครองเป็นหลักการทำให้เกิดเอกภาพในการ

ปกครองเนื่องจากอำนาจในการบังคับบัญชาและสั่งการรวมอยู่ในศูนย์กลางอันเดียวกัน และราชการบริหารส่วนกลางมีเจ้าหน้าที่คอยปฏิบัติตามคำสั่งทั่วทุกหนทุกแห่งให้เป็นไปในแนวเดียวกัน การรักษาเอกภาพในทางปกครองนี้เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศที่เป็นเอกราช หรือประเทศที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เช่น ประเทศไทย.

ข. ข้อเสีย

หลักการรวมอำนาจปกครองมีข้อเสียที่นับว่าสำคัญอยู่ ๒ ประการ คือ

(๑) เมื่อฝ่ายปกครองขยายอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะมากประเภทขึ้นย่อมไม่สามารถดำเนินการให้ได้ผลดีและทั่วถึงทุกท้องถิ่นพร้อมกัน ข้อเสียอันนี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้ช่วยจัดทำกิจการบางอย่างเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่นโดยราชการบริหารส่วนกลางไม่ต้องจัดทำเอง.

(๒) ความซ้ำซ้อนเกี่ยวกับระเบียบแบบแผนของราชการ เนื่องจากการใช้หลักการรวมอำนาจปกครองมีลำดับชั้นการบังคับบัญชา จึงต้องมีการเสนอและสั่งการกันตามลำดับชั้น และมักจะมีระเบียบแบบแผนยุ่งยากทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน เพราะเจ้าหน้าที่ซึ่งส่งไปประจำในท้องที่ต่างๆ จะต้องรายงานขอคำสั่งขึ้นมาตามลำดับชั้นจนถึงส่วนกลาง อันทำให้ต้องเสียเวลา แต่ข้อเสียอันนี้อาจแก้ได้ด้วยวิธีแบ่งอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคให้มีอำนาจ

วินิจฉัยสั่งการในเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องที่หรือเรื่องที่จะต้องปฏิบัติอยู่เป็นประจำได้ โดยไม่ต้องเสนอไปยังส่วนกลางทุกเรื่องไป เพียงแต่เสนอขอคำสั่งเฉพาะในเรื่องสำคัญๆ และที่เป็นปัญหาเท่านั้น ทั้งนี้โดยดำเนินการตามหลักการแบ่งอำนาจปกครองให้แก่ส่วนภูมิภาค แต่ข้อเสียเกี่ยวกับระเบียบแบบแผนอันทำให้เกิดความยุ่งยากล่าช้านั้น มักจะแก้ไขได้ยาก เพราะถ้าจะผ่อนคลายนโยบายลงไปก็อาจทำให้เกิดข้อบกพร่อง หรือเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจปฏิบัติกิจการตามอำเภอใจ ซึ่งอาจทำให้ราษฎรไม่ได้รับความเสมอภาคหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม.

๒. หลักการแบ่งอำนาจปกครอง

เนื่องจากการรวมอำนาจปกครองเข้าไปในส่วนกลางมีข้อเสียอันเป็นอุปสรรคสำคัญดังกล่าวแล้ว และเป็นเหตุให้การสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนตามเขตต่างๆ ของประเทศเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง กับทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางในส่วนภูมิภาคต้องเสนอขอคำสั่งจากกระทรวง ทบวง กรมในนครหลวง ซึ่งบางครั้งกว่าจะได้รับคำสั่งก็เสียเวลานานและไม่ทันการ จึงได้มีวิธีการขยายหลักการรวมอำนาจปกครองด้วยหลักการแบ่งอำนาจปกครองให้แก่ส่วนภูมิภาค ทั้งนี้เพราะการรวมอำนาจปกครองเข้าไป



ในส่วนกลางนั้น ไม่จำเป็นต้องส่งวนอำนาจสั่งการทุกเรื่องไว้ที่ส่วนกลางแห่งเดียว เพื่อแบ่งเบาภาระของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นองค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง และเพื่อให้ราชการดำเนินไปอย่างรวดเร็ว อาจจะมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง ซึ่งออกไปประจำในส่วนภูมิภาคได้ เมื่อข้อราชการนั้นไม่เกี่ยวกับส่วนได้ส่วนเสียทั่วไปของประเทศ และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเขตการปกครองนั้นโดยเฉพาะ แต่ทั้งนี้ราชการบริหารส่วนกลางก็ต้องวางระเบียบไว้เป็นการทั่วไป เพื่อให้การปฏิบัติราชการในเขตการปกครองต่างๆ เป็นไปในแนวเดียวกัน.

ความหมายของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

หลักการแบ่งอำนาจปกครองเป็นหลักการที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งส่งไปประจำปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองต่างๆ ของประเทศ แต่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังคงเป็นผู้ที่ราชการบริหารส่วนกลางแต่งตั้งทั้งสิ้น และอยู่ในบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง หลักการแบ่งอำนาจปกครองนี้เป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง ไม่ใช่หลักการกระจายอำนาจปกครอง.

ข้อแตกต่างระหว่างหลักการแบ่งอำนาจปกครองกับหลักการกระจายอำนาจปกครอง

หลักการแบ่งอำนาจปกครองแตกต่างกับหลักการกระจายอำนาจ

ปกครองในสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามหลักการแบ่งอำนาจปกครองนั้นเป็นการจัดระเบียบราชการบริหารตามหลักการรวมอำนาจปกครอง มิใช่ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะว่าการมอบอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางในส่วนภูมิภาค เป็นแต่เพียงการมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางอย่างจากกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางไปให้เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่เป็นหัวหน้าในส่วนภูมิภาคเท่านั้น อำนาจบังคับบัญชาและวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายยังอยู่กับราชการบริหารส่วนกลาง แต่ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองเป็นการตัดอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการบางส่วนจากราชการบริหารส่วนกลางไปมอบให้แก่เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีใช้เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการได้เองโดยตรง ไม่ต้องอยู่ใต้การบังคับบัญชาสั่งการของราชการบริหารส่วนกลาง.

(๒) เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคเป็นเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม อันเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนทั้งสิ้น แต่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมิได้เป็นเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั่นเอง.

๓. หลักการกระจายอำนาจปกครอง

หลักการกระจายอำนาจปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมดูแลเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือขององค์กรนั่นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ.

การที่จะรู้ว่ามีการกระจายอำนาจปกครองหรือไม่ จะต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครองซึ่งมีอยู่ ๓ ประการ คือ

(๑) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง



กับมีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยกำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องและครบถ้วนเท่านั้น มิได้เข้าบังคับบัญชาสั่งการหรืออำนวยความสะดวกเอง.

(๒) มี การเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์การของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรัฐบาลในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐบาลในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่แน่ว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง. ด้วยเหตุนี้ หลักการกระจายอำนาจปกครองจึงมีหลักการตรงกันข้ามกับหลักการรวมอำนาจปกครอง ซึ่งถือการแต่งตั้งเป็นสาระสำคัญ. เจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ผู้ดำเนินการปกครองได้รับแต่งตั้งจากราชการบริหารส่วนกลาง มิใช่เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งจากรัฐบาลเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น. การเลือกตั้งถือว่าเป็นหลักสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง ถ้ามีการเลือกตั้งทั้งองค์กรที่ประชุมและองค์กรที่มีหน้าที่บริหาร ก็นับว่ามี การกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์ แต่

การกระจายอำนาจตามบริการนั้น การเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นหลักสำคัญ เหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น แต่ถือความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการหรือบริการอย่างใดอย่างหนึ่งที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรที่จัดทำบริการนั้นเป็นสาระสำคัญ.

(๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมีอัตตภาพ (Autonomy) กล่าวคือ มีความอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง .

การกระจายอำนาจในทางปกครองนั้นมีทั้งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น และการกระจายอำนาจในการจัดทำบริการ ฉะนั้นจึงอาจจำแนกวิธีการกระจายอำนาจออกได้เป็น ๒ วิธี คือ

๑. วิธีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น

๒. วิธีการกระจายอำนาจตามบริการ

วิธีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น เป็นวิธีการกระจายอำนาจปกครองตามอาณาเขต (Territorial Decentralization) โดยให้ท้องถิ่นต่างๆ ปกครองตนเอง เช่น มอบอำนาจให้เทศบาลจัดทำกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่มีกฎหมายกำหนดไว้ภายในเขตเทศบาลแต่ละแห่ง

กล่าวคือ มีการกำหนดขอบเขตอำนาจไว้เฉพาะท้องถิ่นนั้น และตามหลักทั่วไปจะทำกิจการออกไปนอกเขตไม่ได้ นอกจากกฎหมายจะบัญญัติยกเว้นไว้ วิธีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นนั้นเป็นวิธีที่มอบบริการสาธารณะหลายๆ อย่างเกี่ยวกับการปกครองให้ท้องถิ่นจัดทำด้วยเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นเอง และด้วยงบประมาณขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ วิธีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นนี้ กฎหมายปกครองของไทยเรียกว่าการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น.

วิธีการกระจายอำนาจตามบริการ (Decentralization by service) ซึ่งเป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์การซึ่งมิได้อยู่ในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินงานด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์การนั้นเอง เช่น การจัดตั้งองค์การของรัฐบาลให้จัดทำกิจการเฉพาะอย่าง เป็นต้นว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย วิธีการกระจายอำนาจตามบริการเช่นนี้ไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครองเหมือนกับวิธีที่หนึ่ง แต่เป็นการมอบให้องค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งอันไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจในทางปกครอง



เช่น กิจการทางเทคนิคหรือทางเศรษฐกิจ ไม่ได้มอบบริการสาธารณะหลาย ๆ อย่างในทางปกครองให้ไปจัดทำเหมือนกับวิธีกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น. เพราะฉะนั้น การกระจายอำนาจตามบริการจึงแตกต่างกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในสาระสำคัญข้อนี้ และข้อแตกต่างอีกอย่างหนึ่งก็คือ การกระจายอำนาจตามบริการนั้นไม่ถือเอาอาณาเขตเป็นข้อจำกัดอำนาจหน้าที่เป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น กล่าวคือ องค์การอาจจัดทำบริการได้ทั่วทั้งประเทศหรือทำเฉพาะในเขตใดเขตหนึ่งก็ได้ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์การนั้น เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเดินรถไฟทั่วทั้งประเทศ, การไฟฟ้านครหลวงมีอำนาจหน้าที่จำหน่ายกระแสไฟฟ้าเฉพาะในเขตนครหลวงและในเขตจังหวัดที่ใกล้เคียง.

การกระจายอำนาจปกครองทั้งโดยวิธีกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและโดยวิธีกระจายอำนาจตามบริการให้แก่องค์การย่อมต้องมีขอบเขตจำกัด กล่าวคือ สำหรับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นนั้น จะมอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นดำเนินการโดยอิสระอย่างเต็มที่ไม่ได้ จำเป็นต้องมีการควบคุมดูแลหรือกำกับโดยราชการบริหารส่วนกลางอยู่เสมอไม่มากก็น้อย ส่วนการกระจายอำนาจตามบริการให้แก่องค์การก็มีการกระจายอำนาจในขอบเขตจำกัดเช่นเดียวกัน กล่าวคือจะมอบกิจการใน

ทางปกครองให้องค์การของรัฐซึ่งมิใช่ส่วนราชการจัดทำมิได้ และต้องมีการกำกับดูแลโดยราชการบริหารส่วนกลางอยู่ด้วยเสมอ นอกจากนี้ กิจการที่มอบให้จัดทำได้อ่อนั้นท้องถิ่นหรือองค์การของรัฐจะกำหนดเอาเองไม่ได้ แต่รัฐเป็นผู้กำหนดกิจการให้จัดทำโดยกฎหมายของรัฐ.

ข้อจำกัดขอบเขตของการกระจายอำนาจปกครองอีกอย่างหนึ่งก็คือ การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นนั้นเป็นการกระจายส่วนหนึ่งของอำนาจในทางปกครองให้องค์การอื่นนอกจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลางรับไปจัดทำเท่านั้น.

หลักที่ใช้ในการจัดระเบียบราชการบริหารของประเทศไทย

การจัดระเบียบราชการบริหารของประเทศไทยนั้น เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กับฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว จะเห็นได้ว่าการจัดระเบียบราชการบริหารนั้นประเทศไทยได้นำหลักการรวมอำนาจปกครองมาใช้ผสมกับหลักการกระจายอำนาจปกครอง กล่าวคือ ในการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคใช้หลักการรวมอำนาจปกครอง ราชการบริหารส่วนกลางจัดเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเป็นกระทรวง เป็นทบวง หรือเป็นกรม และการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งจัดเป็นจังหวัด อำเภอ รวมทั้งกิ่ง

อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน มีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางซึ่งเป็นผู้แทนของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ไปประจำในเขตการปกครองนั้น ๆ เพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา และมีการรวมกำลังทหาร กำลังตำรวจ และกำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้ขึ้นต่อราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น.

ส่วนการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นใช้หลักการกระจายอำนาจปกครองโดยมอบราชการบริหารบางอย่างเกี่ยวกับการปกครองและการพัฒนาท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลางรับไปจัดทำโดยเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง มีการเลือกตั้งสมาชิกของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงหรือโดยทางอ้อมจากประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าประเทศไทยจัดระเบียบราชการบริหารโดยใช้หลักการรวมอำนาจปกครองและหลักการกระจายอำนาจปกครองผสมกัน.

แต่ถ้าพิจารณาเป็นส่วนรวมแล้ว จะเห็นได้ว่าประเทศไทยจัดระเบียบราชการบริหารหนักไปในทางรวมอำนาจยิ่งกว่าในทางกระจายอำนาจปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ต่าง ๆ ทั่วทั้งประเทศยังมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางที่



ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการปกครองภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวง ทบวง กรม อันเป็นองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง แม้ว่าในปัจจุบัน เขตขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจะครอบคลุมทั่วทั้งประเทศแล้วก็ตาม แต่ก็ยังรวมอยู่ในเขตของราชการบริหารส่วนภูมิภาค คือจังหวัดและอำเภอ และยังมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางดำเนินการปกครองภายในเขตขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้เพราะว่าองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมิได้รับมอบหมายอำนาจในทางปกครองไปทั้งหมด กิจการในทางปกครองที่สำคัญๆ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การสอบสวนคดีอาญา ยังจัดทำโดยเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง และยังมี การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค อันเป็นการจัดระเบียบตามหลักการรวมอำนาจปกครองอยู่ทั่วทุกท้องที่ในประเทศ ซ้อนกับการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เว้นแต่ในเขตกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน เท่านั้นที่มีได้มีการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคด้วยเหมือนในต่างจังหวัด แต่ถึงกระนั้นก็มีกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ซึ่งเป็นองค์การของราชการส่วนกลางปฏิบัติกิจการต่างๆ ที่มีได้มอบให้กรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจัดทำ.

ประวัติความเป็นมาของการจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้เริ่มนำมาใช้ตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ ๕ โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในรูปแบบของสุขาภิบาล ๒ แบบ คือ สุขาภิบาลกรุงเทพฯ กับสุขาภิบาลหัวเมือง.

สุขาภิบาลกรุงเทพฯ ได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) ส่วนสุขาภิบาลหัวเมืองได้มีการจัดตั้งขึ้นเป็นแห่งแรกในรูปแบบสุขาภิบาลที่ตำบลบ้านตลาดท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร โดยประกาศเก็บภาษีโรงเรือน จัดสุขาภิบาลบ้านตลาดท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ร.ศ. ๑๒๔ (พ.ศ. ๒๔๔๘) ต่อมาจึงได้มีการขยายกิจการสุขาภิบาลออกไปตามหัวเมืองต่างๆ โดยพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ โดยพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลใหม่เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๘ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แบ่งสุขาภิบาลออกเป็น ๒ ประเภท คือ สุขาภิบาลเมือง และสุขาภิบาลท้องที่ ซึ่งเป็นต้นแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมาจนสิ้นสมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยมีการเปลี่ยนระบอบการปกครองประเทศเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบระบบรัฐสภาซึ่งมี

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์พระประมุขของประเทศ แต่ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสุขาภิบาลก็ยังคงใช้อยู่ต่อไป จนกระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๖ ขึ้น และได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาล เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๘ โดยเปลี่ยนแปลงระบบสุขาภิบาลเป็นระบบเทศบาล และเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่ในเวลานั้นเป็นเทศบาลทุกแห่ง และเลิกใช้ระบบสุขาภิบาล.

ต่อมาปรากฏว่าการดำเนินงานของเทศบาลไม่ได้ผลเต็มที่ตามที่มุ่งหมายไว้ จึงไม่อาจขยายการตั้งเทศบาลออกไปทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักรได้ และได้มีการตั้งสุขาภิบาลขึ้นแทนเทศบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ ในท้องที่ที่เห็นว่ายังไม่สมควรตั้งเทศบาล โดยนำหลักการจัดระเบียบสุขาภิบาลที่ใช้อยู่เดิมก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองกลับมาใช้ใหม่ แต่การจัดตั้งสุขาภิบาลก็ยังไม่เป็นไปโดยทั่วถึง เพราะมีการจัดตั้งเป็นแห่งๆ เช่นเดียวกับเทศบาล ท้องที่ส่วนใหญ่จึงอยู่ใต้การปกครองส่วนภูมิภาค เพื่อให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมากขึ้น และเพื่อแก้ความเหลื่อมล้ำในการทุนบำรุงท้องถิ่นในเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาลกับท้องที่อยู่นอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล จึงได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นโดยพระราช-



บัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ เพื่อให้ทำหน้าที่ทำนองเดียวกับเทศบาลในท้องที่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ต่อมาได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นอีก เพื่อให้ราษฎรในตำบลต่างๆ ได้มีส่วนร่วมในการปกครองตำบลของตน โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๔๙๙ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กับฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. ๒๕๕๒ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระบบทั่วไปจึงมีอยู่ ๓ แบบ คือ

- (๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (๒) เทศบาล
- (๓) องค์การบริหารส่วนตำบล

ส่วนระบบสุขาภิบาลนั้นได้มีการยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ กับฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมด และให้บรรดาสสุขาภิบาลที่มีอยู่ทั้งหมดมีฐานะเป็นเทศบาลตำบล.

ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีอยู่ ๒ ระบบ คือ ระบบทั่วไป และระบบพิเศษ ซึ่งแต่ละรูปแบบมีกฎหมายวางระเบียบไว้โดยเฉพาะ.

๑. ระบบทั่วไป

ระบบทั่วไปเป็นระบบที่ใช้ในจังหวัดต่าง ๆ ทุกจังหวัด มีอยู่ ๓ รูปแบบคือ

- ๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- ๒. เทศบาล
- ๓. องค์การบริหารส่วนตำบล

๒. ระบบพิเศษ

ระบบพิเศษซึ่งใช้เฉพาะในบางท้องถิ่น มีอยู่ ๒ รูปแบบ คือ

- ๑. กรุงเทพมหานคร
- ๒. เมืองพัทยา

โครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระบบต่าง ๆ

โครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระบบทั่วไป มีดังนี้

๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

การจัดระเบียบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีโครงสร้างประกอบด้วย

- ก. สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- ข. นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- ค. **สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด**

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรที่ประชุมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด.

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจากอำเภอต่างๆ ในจังหวัดนั้น ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด.

การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ถือเกณฑ์ตามจำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งดังนี้

ก. จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกินห้าแสนคน มีสมาชิกได้ ๒๔ คน

ข. จังหวัดใดมีราษฎรเกินห้าแสนคน แต่ไม่เกินหนึ่งล้านคน มีสมาชิกได้ ๓๐ คน

ค. จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่าหนึ่งล้านคน แต่ไม่เกินหนึ่งล้านห้าแสนคน มีสมาชิกได้ ๓๖ คน

ง. จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่าหนึ่งล้านห้าแสนคน แต่ไม่เกินสองล้านคน มีสมาชิกได้ ๔๒ คน

จ. จังหวัดใดมีราษฎรเกินสองล้านคนขึ้นไป มีสมาชิกได้ ๔๘ คน

ฉะนั้น จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีการเลือกตั้งได้อย่างน้อย ๒๔ คน อย่างมาก ๔๘ คน ตามจำนวนราษฎรของแต่ละจังหวัด.

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่ง และรองประธานสภาอีก ๒ คน โดยสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกตั้งจากสมาชิกของสภา.

ข. นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องเลือกสมาชิกของสภาคนหนึ่งเป็นนายกององค์การบริหารส่วน



จังหวัด นายกองคํการบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารขององคํการบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย

นายกองคํการบริหารส่วนจังหวัดต้องตั้งรองนายกองคํการบริหารส่วนจังหวัดจากสมาชิกขององคํการบริหารส่วนจังหวัดตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่มีสมาชิกสภาบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภา ๔๘ คน ต้องตั้งรองนายกองคํการบริหารส่วนจังหวัด ๔ คน

(๒) ในกรณีที่มีสมาชิกสภา ๓๖ คน หรือ ๔๒ คน ต้องตั้งรองนายกฯ ๓ คน

(๓) ในกรณีที่มีสมาชิกสภา ๒๔ คน หรือ ๓๐ คน ต้องตั้งรองนายกฯ ๒ คน.

นายกองคํการบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการขององคํการบริหารส่วนจังหวัดโดยมีรองนายกองคํการบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วย.

องคํการบริหารส่วนจังหวัดมีข้าราชการองคํการบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีนายกองคํการบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและมีรองนายกองคํการเป็นผู้บังคับบัญชารองจากนายกองคํการ.

นอกจากนี้ ยังมีปลัดองคํการบริหารส่วนจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการขององคํการ มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการขององคํการตามที่นายกองคํการมอบหมาย.

๒. เทศบาล

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งได้แก่เทศบาล ซึ่งในปัจจุบันนี้มีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กับฉบับแก้ไขเพิ่มเติมวางระเบียบไว้.

การจัดตั้งเทศบาล

การจัดระเบียบเทศบาลมิได้ทำทั่วราชอาณาจักร แต่จัดตั้งขึ้นเป็นแห่งๆไป เมื่อรัฐบาลพิจารณาเห็นสมควรยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลก็ตราพระราชกฤษฎีกายกฐานะท้องถิ่นนั้นขึ้นเป็นเทศบาลเป็นรายๆไป โดยระบุชื่อและเขตของเทศบาลนั้นไว้ด้วย แต่การจัดตั้งก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของเทศบาลแต่ละประเภทตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖.

ประเภทของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีเทศบาลอยู่ ๓ ประเภท

๑. *เทศบาลตำบล* ได้แก่ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล โดยระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย สำหรับเทศบาลตำบลนั้นมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะเกี่ยวกับจำนวนราษฎรและรายได้ของท้องถิ่นไว้เหมือนกับเทศบาลประเภทอื่น แต่ให้อยู่ในดุลยพินิจของรัฐบาลที่จะพิจารณาตามที่เห็นสมควร.

๒. *เทศบาลเมือง* มีอยู่ ๒ ชนิด คือ

ก. ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ต้องตั้งเป็นเทศบาลเมืองเว้นแต่บางจังหวัดอาจตั้งเป็นเทศบาลนคร แต่จะตั้งเป็นเทศบาลตำบลไม่ได้

ข. ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ คนขึ้นไป ที่มีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งบังคับไว้โดยกฎหมายเทศบาล และมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง โดยระบุชื่อและเขตเทศบาลเมืองไว้ด้วย.

๓. *เทศบาลนคร* ได้แก่ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป ที่มีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่อันบังคับไว้ตามกฎหมายเทศบาล และมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร โดยระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย.

เทศบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้วนั้นอาจมีการเปลี่ยนแปลงฐานะหรือยุบเลิกได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เช่น เทศบาลตำบลเปลี่ยนเป็นเทศบาลเมืองได้โดยพระราชกฤษฎีกา ในกรณีเช่นนี้ทรัพย์สิน หนี้สิน และสิทธิเรียกร้องของเทศบาลเดิมก็โอนไปเป็นเทศบาลใหม่ และบรรดาเทศบัญญัติที่ได้ใช้บังคับอยู่ก่อนแล้ว คงใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะได้มีการตราเทศบัญญัติขึ้นใหม่.

นอกจากการเปลี่ยนแปลงฐานะแล้ว เทศบาลอาจถูกยุบเลิกได้โดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะต้องระบุถึงวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ด้วย ในกรณีที่เทศบาลถูกยุบเลิก ท้องถิ่นนั้นก็กลับเป็นเขตส่วนภูมิภาคตามเดิม



เหมือนเมื่อก่อนที่จะได้มีการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล

โครงสร้างของเทศบาล

โครงสร้างองค์กรของเทศบาลประกอบด้วย

๑. สภาเทศบาล

๒. คณะเทศมนตรี หรือ นายกเทศมนตรีแล้วแต่กรณี

๑. **สภาเทศบาล** สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

สมาชิกสภาเทศบาลนั้นกฎหมายได้กำหนดจำนวนไว้ตายตัวตามประเภทของเทศบาล คือ สภาเทศบาลตำบลมีสมาชิก ๑๒ คน สภาเทศบาลเมืองมีสมาชิก ๑๘ คน และสภาเทศบาลนครมีสมาชิก ๒๔ คน.

สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๔ ปี

สภาเทศบาลมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่งซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล.

๒. **คณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี**

รูปแบบฝ่ายบริหารของเทศบาลมี ๒ รูปแบบ คือ

ก. รูปแบบคณะเทศมนตรี หรือ

ข. รูปแบบนายกเทศมนตรี
เทศบาลแห่งใดจะมีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรีเป็นไปตามเจตนา-
รรมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาล

แต่ละแห่ง.

ก. รูปแบบคณะเทศมนตรี

ในกรณีที่ประชาชนในเขตเทศบาลได้ออกเสียงแสดงประชามติให้การบริหารเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี เทศบาลนั้นมีคณะเทศมนตรีประกอบด้วยนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง และเทศมนตรีตามจำนวนดังนี้

สำหรับเทศบาลตำบล คณะเทศมนตรีประกอบด้วย นายกเทศมนตรีคนหนึ่งกับเทศมนตรีอีกไม่เกินสองคน.

สำหรับเทศบาลเมือง คณะเทศมนตรีประกอบด้วย นายกเทศมนตรีคนหนึ่งกับเทศมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามคน.

สำหรับเทศบาลนคร คณะเทศมนตรีประกอบด้วย นายกเทศมนตรีคนหนึ่งกับเทศมนตรีอื่นอีกไม่เกินสี่คน.

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีจากผู้ที่ เป็นสมาชิกสภาเทศบาล ด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล.

ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีจะดำรงตำแหน่งประธานหรือรองประธานสภาเทศบาลด้วยไม่ได้.

คณะเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลตามกฎหมาย โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า และมีพนักงานเทศบาลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายประจำเป็นผู้ปฏิบัติกิจการของเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาล

เป็นผู้บังคับบัญชาในงานประจำทั่วไปของเทศบาล.

รูปแบบคณะเทศมนตรีนี้เป็นรูปแบบการบริหารของเทศบาลที่ใช้มาตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงปัจจุบัน.

ข. รูปแบบนายกเทศมนตรี

ในกรณีที่ประชาชนในเขตเทศบาลได้ออกเสียงแสดงประชามติให้การบริหารในเขตเทศบาลใช้รูปแบบนายกเทศมนตรี เทศบาลนั้นมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลนั้น โดยออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกำหนด.

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามจำนวนดังต่อไปนี้

(๑) เทศบาลตำบล มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน

(๒) เทศบาลเมือง มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน

(๓) เทศบาลนคร มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายว่าด้วยเทศบาลและกฎหมายอื่นกำหนดไว้.

รูปแบบนายกเทศมนตรีนี้เป็น



รูปแบบการบริหารเทศบาลที่กำหนดขึ้นใหม่อีกรูปแบบหนึ่ง โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น.

๓. องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปหนึ่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติม.

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างดังนี้

๑. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และ

๒. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

๑. *สภาองค์การบริหารส่วนตำบล*

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่ประชุม ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ ๒ คน ซึ่งราษฎรมีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านเลือกตั้ง.

ในกรณีเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีเพียง ๑ หมู่บ้าน สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวน ๒ คน ในกรณีที่มีเพียง ๒ หมู่บ้าน สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีสมาชิก

จำนวนหมู่บ้านละ ๓ คน.

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภาคนหนึ่งและรองประธานคนหนึ่งซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากสมาชิกของสภา.

๒. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยประธานกรรมการบริหารคนหนึ่งและกรรมการบริหารจำนวน ๒ คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกตั้งจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง.

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร.

ประธานกรรมการบริหารเป็นผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล.

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระบบพิเศษ มี ๒ รูปแบบ คือ

๑. กรุงเทพมหานคร

๒. เมืองพัทยา

๑. กรุงเทพมหานคร

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานครเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ รวมทั้งฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมอีก ๒ ฉบับ คือ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๓๔ และฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๓๙.

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วน

ท้องถิ่น แต่กฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดว่ากรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบใดคือมิได้ระบุว่าเป็นเทศบาลหรือเมืองเช่นเมืองพัทยา และในเขตกรุงเทพมหานครก็ได้กำหนดให้มีจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรของราชการบริหารส่วนภูมิภาคอยู่ด้วย.

โครงสร้างการบริหารกรุงเทพมหานครประกอบด้วย

(๑) สภากรุงเทพมหานคร

(๒) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

(๑) *สภากรุงเทพมหานคร*

สภากรุงเทพมหานครประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรมีสิทธิเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งโดยถือเกณฑ์ราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้ง ๑ แสนคนโดยประมาณ โดยพยายามจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนราษฎรใกล้เคียงกัน”

ในเขตเลือกตั้งหนึ่งมีสมาชิกได้ ๑ คน ถ้าเขตใดมีจำนวนราษฎรไม่พอที่จะจัดเป็นเขตเลือกตั้งหนึ่งเขตได้ ก็ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในเขตนั้น ๑ คน และให้ถือเป็นเขตเลือกตั้งหนึ่ง.

สภากรุงเทพมหานครต้องเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นประธานสภาคนหนึ่งและรองประธานสภาไม่เกิน ๒ คน โดยให้ดำรงตำแหน่งทันทีที่ได้รับเลือก และดำรงตำแหน่งตามวาระคราวละ ๒ ปี.

ประธานสภากรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภา.



(๒) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร-
มหานคร

กรุงเทพมหานครมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนหนึ่ง ซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้น โดยวิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ และมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง.

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร.

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมายและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานคร.

นอกจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้ว ยังมีรองผู้ว่าราชการจำนวนไม่เกิน ๔ คน ตามลำดับที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจัดไว้ มีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครตามที่ผู้ว่าราชการฯ มีคำสั่งมอบหมาย.

เขตและสภาเขต

นอกจากจะมีสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้ว กรุงเทพมหานครยังแบ่งออกเป็นเขต แต่ละเขตมีองค์กรดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักงานเขต
- (๒) สภาเขต
- (๑) สำนักงานเขต
- สำนักงานเขตเป็นองค์กร

บริหารของเขต มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานการปกครองท้องที่ การพัฒนาชุมชน การส่งเสริมอาชีพ การทะเบียน การโยธา การรักษาที่สาธารณะ การสาธารณสุข การจัดเก็บรายได้ การรักษาความสะอาด การดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษา การควบคุมดูแลโรงเรียนประถมศึกษา การดูแล และรักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร หรือที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามที่ได้รับมอบหมาย.

สำนักงานเขตมีผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในเขต และจะให้มีผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนผู้อำนวยการเขตก็ได้.

(๒) สภาเขต

ในเขตหนึ่งๆ มีสภาเขตเป็นองค์กรที่ประชุมของเขต ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งมีจำนวนอย่างน้อยเขตละ ๗ คน ถ้าเขตใดมีราษฎรเกินหนึ่งแสนคนก็มีสมาชิกสภาเขตในเขตนั้นเพิ่มขึ้นอีก ๑ คนต่อจำนวนราษฎรทุกหนึ่งแสนคนเศษของหนึ่งแสน ถ้าถึงห้าหมื่นหรือกว่านั้นนับเป็นหนึ่งแสน.

อายุของสภาเขตและสมาชิกภาพของสภาเขตมีกำหนดคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต.

สภาเขตมีประธานคนหนึ่งและรองประธานสภาเขตคนหนึ่ง ซึ่งสภาเขตเลือกจากสมาชิกสภาเขต โดยเข้า

ดำรงตำแหน่งทันทีที่ได้รับเลือก ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้ประกาศชื่อผู้ได้รับเลือกเป็นประธานและรองประธานสภาเขต ประธานและรองประธานสภาเขตดำรงตำแหน่งคราวละ ๑ ปี.

สภาเขตมีหน้าที่หลักในการสอดส่อง ติดตาม ดูแลการดำเนินการของสำนักงานเขต และให้คำแนะนำและคำปรึกษาต่อผู้อำนวยการเขตเกี่ยวกับการปรับปรุงหรือแก้ไขบริการประชาชนภายในเขต.

๒. เมืองพัทยา

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เมืองพัทยา ในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ .

เมืองพัทยา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล.

โครงสร้างการบริหารเมืองพัทยาประกอบด้วย

- (๑) สภาเมืองพัทยา
- (๒) นายกเมืองพัทยา
- (๑) สภาเมืองพัทยา

สภาเมืองพัทยาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๔ คน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา.

อายุของสภาเมืองพัทยามีกำหนดคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเมืองพัทยาเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง.

สภาเมืองพัทยาเลือกสมาชิกเป็นประธานสภาเมืองพัทยาคนหนึ่งและรองประธานสภาเมืองพัทยา



จำนวน ๒ คน แล้วเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีแต่งตั้ง.

ประธานสภาเมืองพัทยามีหน้าที่ดำเนินการประชุม และดำเนินการอื่นให้เป็นไปตามข้อบังคับเมืองพัทยา.

(๒) นายกเมืองพัทยา

เมืองพัทยามีนายกเมืองพัทยาคณะหนึ่งซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรมีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา โดยวิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ.

นายกเมืองพัทยามีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน ๒ วาระไม่ได้.

นายกเมืองพัทยาอาจแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยาจำนวนไม่เกิน ๔ คน จากบุคคลซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเมืองพัทยาเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเมืองพัทยาตามที่นายกเมืองพัทยามอบหมาย.

นายกเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการกำหนดนโยบายควบคุม และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างเมืองพัทยา โดยมีปลัดเมืองพัทยเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำให้เป็นไปตามนโยบายและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเมืองพัทยามอบหมาย.

เมื่อวิเคราะห์โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระบบทั่วไปและระบบพิเศษแล้ว จะเห็นได้ว่า

โครงสร้างในส่วนที่เกี่ยวกับผู้บริหารท้องถิ่นนั้นใช้ ๒ ระบบคือ คณะผู้บริหารส่วนท้องถิ่นที่มาจากสมาชิกของสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งนำระบอบการปกครองแบบประธานาธิบดีมาอนุโลมใช้ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกเมืองพัทยา. ตามระบอบการปกครองแบบประธานาธิบดีมีการแยกฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายสภาออกจากฝ่ายบริหาร ซึ่งไม่เป็นที่ไปตามรูปแบบอย่างเดียวกับฝ่ายบริหารในการปกครองประเทศตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งใช้ระบอบการปกครองแบบรัฐสภา โดยให้นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดินด้วย ทั้งนี้ เพื่อสร้างสมดุลในการใช้อำนาจนิติบัญญัติและการใช้อำนาจบริหาร.

หลักการสาระสำคัญในการจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๐) ได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด ๙ ดังต่อไปนี้

๑. รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะ

ปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ.

๒. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้.

๓. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ.

๔. การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ.

๕. เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง.



(๒) การจัดสรรสัดส่วนภาชี และอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ.

(๓) การจัดให้มีคณะกรรมการ- การขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (๑) และ (๒) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน.

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจ และหน้าที่และการจัดสรรภาชีและอากรตาม (๑) และ (๒) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (๓) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาชีและอากร แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาชีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ.

๖. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจาก

ความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น.

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ.

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี.

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น มิได้.

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ.

๗. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ.

การลงคะแนนเสียงต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด.

๘. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้.

คำร้องขอต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย.

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ.

๙. การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ.

คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน.

การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ.

๑๐. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่ กฎหมายบัญญัติ.

การจัดการศึกษาอบรมภายใน ท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย.

๑๑. เพื่อส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่ กฎหมายบัญญัติ ซึ่งอย่างน้อยต้องมี สาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การจัดการ การบำรุง รักษา และการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ อยู่ในเขตพื้นที่.

(๒) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะ ในกรณีที่มีผลกระทบต่อภารกิจหรือ ชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน.

(๓) การมีส่วนร่วมในการ พิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือ กิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผล กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือ สุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่.

[ดู รัฐธรรมนูญแห่งราช- อาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๐) มาตรา ๒๕๒ ถึง ๒๕๐]

หลักการสาระสำคัญตามรัฐ- ธรรมนูญที่กล่าวมาข้างต้นในส่วนที่ เกี่ยวกับโครงสร้างและระบบองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการแก้ไข ปรับปรุงบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องไป แล้ว.

บทสรุป

แนวทางและข้อเสนอแนะใน การปฏิรูประบบการปกครองส่วน ท้องถิ่น

การจัดระเบียบการปกครองส่วน ท้องถิ่นของประเทศไทยในเวลานี้แบ่ง ออกเป็น ๒ ระบบคือ

ระบบทั่วไป ได้แก่ องค์กร การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ องค์กรบริหารส่วนตำบล

ระบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครกับเมืองพัทยา

ถ้าจะพิจารณาตามหลักการ กระจายอำนาจปกครองแล้ว การจัด ระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แบบเทศบาลเป็นรูปแบบการบริหาร ท้องถิ่นที่เข้าลักษณะตามหลักการ กระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น ที่เหมาะสมกว่าระบบอื่นๆ เพราะ สมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหาร มาจากการเลือกตั้งทั้งสิ้น และระบบ เทศบาลนี้ได้ผ่านอุปสรรคและการ ทดสอบมาตลอดเวลานับตั้งแต่มีการ เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง ประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ มา จนกระทั่งบัดนี้ จนเข้ารูปแบบที่ แน่นนอนแล้ว.

การใช้ระบบการปกครองส่วน ท้องถิ่นหลายแบบในประเทศไทยนั้น ก็เพราะว่ายังหาระบบการปกครองท้อง ถิ่นที่เหมาะสมกับสภาพแห่งท้องที่

และขั้นความรู้ความสามารถของ ราษฎรในท้องถิ่น โดยที่ขณะเดียวกัน ก็เปิดโอกาสให้ราษฎรมีส่วนร่วมใน การปกครองท้องถิ่นให้มากที่สุดยังไม่ ได้จึงต้องทดลองใช้ระบบต่างๆ มาเป็น เวลาถึง ๖๘ ปีแล้ว อย่างเดียวกับการ ปกครองประเทศตามระบอบประชา- ธิปไตย ซึ่งต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงอยู่ ตลอดมาจนกระทั่งบัดนี้ การใช้ ระบบการปกครองท้องถิ่นหลายระบบ เพื่อปกครองท้องถิ่นในจังหวัด เดียวกันนั้น ย่อมทำให้เกิดความสับสน เปลืองค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือนของ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ค่าใช้จ่ายในการ เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และค่าใช้จ่าย ในการดำเนินงานขององค์กร ปกครองท้องถิ่นเกินกว่าที่จำเป็น เพราะต้องสร้างสำนักงานและต้องมี เจ้าหน้าที่ดำเนินงานเป็นรายองค์กรไป ถ้าจะรวมการดำเนินงานไว้ในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตามระบบ เดียวกันและจัดตั้งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นระดับอำเภอและกิ่งอำเภอ โดยจัดตั้งเทศบาลเมืองขึ้นทุกอำเภอ และกิ่งอำเภอและกำหนดเขตองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นให้ตรงกับเขต การปกครองส่วนภูมิภาคก็จะลด จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลง ได้มาก จึงเห็นสมควรแก้ปัญหาด้วย การจัดระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้ระบบเทศบาลเพียงระบบเดียว โดยแบ่งประเภทเทศบาลให้มีขนาดที่ เหมาะสมกับระดับความรู้ความ สามารถของราษฎรในท้องถิ่นที่จะ ปกครองตนเองได้ และกำหนด ประเภทกิจการที่มอบให้ท้องถิ่นจัด



ทำตามฐานานุรูปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงฐานะการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ว่ามีเพียงพอที่จะบริหารกิจการในหน้าที่อันเป็นงานประจำได้

นอกจากนี้กิจการใดที่ต้องใช้เงินงบประมาณแผ่นดินและใช้เจ้าหน้าที่ดำเนินงานเป็นจำนวนมากเกินกำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมอบให้ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือองค์การรัฐวิสาหกิจจัดทำ เช่น การรักษาความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รวมทั้งการสืบสวน การสอบสวนคดีอาญา ทั้งนี้เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ไม่ต้องจัดทำกิจการใหญ่ๆ เหล่านั้น ทำให้มีโอกาสที่จะจัดทำกิจการส่วนท้องถิ่นต่างๆ อันเป็นหน้าที่หลักได้มากขึ้น เช่น การสุขภาพ อันได้แก่การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของท้องถิ่น การแก้ไขปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาท้องถิ่น นอกจากนี้ก็มีกิจการทางเศรษฐกิจ เช่น การส่งเสริมการประกอบอาชีพ การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการครองชีพของราษฎร ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นมาก เพราะราษฎรในท้องถิ่นต่างๆ ยังมีความยากจนและไม่สามารถสนองความต้องการที่จำเป็นในการครองชีพได้ด้วยลำพังตนเอง และไม่มีที่ดินสำหรับใช้ในการประกอบอาชีพ

เกษตรกรรมเป็นของตนเอง รัฐจึงควรจัดสรรที่ดินที่เสื่อมสภาพจากการเป็นป่าสงวนมาปฏิรูปและมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปจัดสรรให้ราษฎรในท้องถิ่นที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองใช้ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม

อนึ่งควรจัดให้มีผู้บริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งมีวิชาความรู้ และมีความชำนาญงานเป็นพนักงานประจำดำเนินงานและรับผิดชอบในการบริหารงานประจำของท้องถิ่นทุกรูปแบบ ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะผู้บริหารส่วนท้องถิ่นที่มาจากกรเลือกตั้ง โดยมีปลัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหัวหน้าของพนักงานประจำ

กล่าวโดยสรุปแล้วเห็นควรปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยดังนี้

การใช้ระบบเทศบาลเพียงระบบเดียวเป็นหลักในการจัดระเบียบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย

(๑) กำหนดประเภทเทศบาลออกเป็น ๔ ประเภท คือ

๑. เทศบาลมหานคร สำหรับใช้กับจังหวัดใหญ่ โดยเฉพาะจังหวัดอันเป็นที่ตั้งนครหลวงของประเทศ

๒. เทศบาลนคร

๓. เทศบาลเมือง

๔. เทศบาลตำบล

ทั้งนี้จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเขตท้องที่ที่จะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดกิจการในหน้าที่ของท้องถิ่นให้เหมาะสม

แก่เทศบาลแต่ละประเภทยิ่งขึ้น

(๒) ลดจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในเวลานี้ถึง ๗,๙๕๑ หน่วย และถ้านับสภาตำบลที่เป็นนิติบุคคลอีก ๒๑๔ แห่ง ก็จะมีจำนวนถึง ๘,๑๖๕ หน่วย ให้ลดลงโดยจัดตั้งเทศบาลเมืองขึ้นในท้องที่ส่วนภูมิภาคที่เป็นอำเภอและกิ่งอำเภอ เว้นแต่อำเภอที่มีเทศบาลนครอยู่แล้ว ๒๐ แห่ง จำนวนอำเภอมีอยู่ในเวลานี้ ๗๙๕ อำเภอ และกิ่งอำเภอ ๘๑ แห่ง เมื่อรวมกันแล้วจะมีจำนวนเพียง ๘๗๖ แห่งเท่านั้น

(๓) เปลี่ยนสภาพกรุงเทพมหานคร ซึ่งเวลานี้ไม่ได้กำหนดรูปองค์กรเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบใด เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้บัญญัติไว้แต่เพียงว่า กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จึงควรกำหนดไว้ให้ชัดเจนว่า กรุงเทพมหานคร เป็นเทศบาลมหานคร เรียกว่าเทศบาลมหานครกรุงเทพ อย่างที่เคยเรียกในสมัยที่เป็นเทศบาลนครว่า เทศบาลนครกรุงเทพ และให้มีคณะผู้บริหารเป็นคณะบุคคลตามแบบเทศบาล แทนที่จะให้มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งโดยตรงเพียงคนเดียวเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารรับผิดชอบตามเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นในเรื่องโครงสร้างขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น และควรจัดให้มีจังหวัดอันเป็นหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาค



ขึ้นในเขตนครหลวงเช่นที่เคยมีมาแต่เดิมเช่นเดียวกับจังหวัดอื่นๆ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการส่วนที่มีได้มอบให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ และกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด โดยให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานครเป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่ปกครองจังหวัด เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีในสมัยก่อน และเปลี่ยนชื่อตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นที่หัวหน้าผู้บริหารราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นนายกเทศมนตรีเทศบาลมหานครกรุงเทพ เพื่อมิให้เป็นการสับสนจนถึงขั้นที่มีการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นตำแหน่งข้าราชการประจำ.

(๔) เปลี่ยนแปลงฐานะสภาตำบลที่เป็นนิติบุคคล และองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด โดยยกเลิกระบบองค์การบริหารส่วนตำบล และยกฐานะให้เป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด โดยกันเขตตำบลที่มีลักษณะเป็นชุมชนแบบชนบทออกจากเขตเทศบาลเมือง

ที่จัดตั้งในเขตอำเภอที่เป็นชุมชนแบบเมือง ทั้งนี้เพื่อมิให้ราษฎรในเขตชุมชนที่มีลักษณะเป็นชนบทต้องมีการเสียภาษีอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่ากับชุมชนที่มีลักษณะเป็นเมือง โดยมีได้รับบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าเทียมกับราษฎรในท้องถิ่นที่เป็นชุมชนแบบเมือง.

นอกจากนี้ ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลให้เหมาะสมยิ่งขึ้น.

(๕) เปลี่ยนสภาพเมืองพัทยาให้เป็นเทศบาลนครพัทยา ทั้งนี้เพื่อนำระบบเทศบาลมาใช้กับเมืองพัทยาทำนองเดียวกับที่เปลี่ยนกรุงเทพมหานครให้เป็นเทศบาลมหานคร.

(๖) ยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีเขตครอบคลุมเขตจังหวัดทั้งจังหวัด เป็นการทับซ้อนเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ครอบคลุมท้องที่ทั้งจังหวัดอยู่แล้ว และเมื่อมีการตั้งเทศบาลเมืองขึ้นในเขตท้องที่ของอำเภอและกิ่งอำเภอแล้ว ก็ไม่ควรที่จะให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ซ้ำซ้อนในเขต

ท้องถิ่นเดียวกันอีก ไม่เหมือนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเดิมที่มีหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะในพื้นที่จังหวัดที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลและเทศบาล เพราะเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเวลานั้นยังไม่ครอบคลุมเขตท้องที่ทั้งจังหวัดเหมือนกับในเวลานี้ หน้าที่กำกับดูแลและประสานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ในเขตจังหวัด ควรจะเป็นหน้าที่ของจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดมากกว่าจะเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นแต่เพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบหนึ่งเท่านั้น.

เอกสารประกอบการเรียบเรียง

๑. ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; ๒๕๓๘.

**Abstract** **Local Administration in Thailand****Prayoon Kanchanadul***Fellow, the Academy of Moral and Political Sciences, the Royal Institute, Thailand.*

The general principles of local administration are :

- (1) Centralization
- (2) Deconcentration
- (3) Decentralization

Local administration in Thailand is based on the principle of Decentralization, which includes many systems of organization.

The first system of local administration was introduced into Thailand in the reign of His Majesty King Chulalongkorn in the form of a “sanitary board” and had been developed into the municipal organization after the Revolution of the June 24, 1932. Since then, many other forms of local administration have been introduced into Thailand such as the changwat local organization and tambon local organization. Currently, there are five forms of local administration: (1) municipal organization, (2) changwat local administration organization, (3) tambon local administration organization, (4) local organization of Bangkok and (5) local organization of Muang Pattaya.

The number of local administration organizations amounts to nearly 8,000 units, which are too numerous and too expensive in terms of organizational management, and they do not meet the limited resources of the local organizations. Therefore, it is time to reform the structure of these local organizations into a single form of local organization by reorganizing the municipal organization, which is the most suitable form of local administration organization for Thailand.

Key word : local administration